



## IL RAFFORZAMENTO DELLA COOPERAZIONE INTER-PARLAMENTARE NELLE PROPOSTE DI ALCUNI PARLAMENTI NAZIONALI \*

di Giulia Caravale \*\*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Ruolo dei parlamenti e proposte di riforma. – 3. Il rapporto del *Folketing* danese. – 4. Il rapporto dell'*House of Lords European Union Committee*. – 5. Il rapporto della *Tweede Kamer* dei Paesi Bassi. – 6. *Red e Green cards*. – 7. Conclusioni.

### 1. Introduzione

Nella teoria dei giochi il gioco a somma zero è quella situazione in cui la perdita o il guadagno di un partecipante vengono perfettamente bilanciati dal guadagno o dalla perdita dell'altro. A lungo il rapporto tra i parlamenti nazionali e l'Europa è stato paragonato ad un gioco a somma zero, nel quale l'aumento del potere dell'uno comportava un danno per l'altro. Questo perché la limitazione della sovranità derivata dalla partecipazione alla Comunità aveva determinato la contrazione del potere legislativo dei parlamenti nazionali: questi ultimi, peraltro, non riuscivano a tenere il passo con i governi ai quali, invece, era riconosciuto un importante ruolo nel *decision making* europeo. Inoltre, il controllo tradizionalmente esercitato dai singoli parlamenti nazionali sulle attività dei rispettivi governi è stato spesso considerato, per quanto riguardava la materia europea, come un eccessivo freno alla politica comunitaria dell'esecutivo <sup>1</sup>.

Si ritiene comunemente che questa situazione abbia cominciato a modificarsi, con un graduale aumento del peso dei Parlamenti nazionali, a partire dal Trattato di Maastricht e soprattutto a seguito del Trattato di Lisbona, che ha esplicitamente previsto il ruolo delle assemblee nazionali e ne ha definito le competenze specifiche nel processo legislativo europeo, in particolare in relazione al principio di sussidiarietà <sup>2</sup>.

\* Relazione al Convegno *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello. In memoria di Antonio Zorzi Giustiniani (1949-2015)*, Aula degli Organi collegiali, Università di Roma "La Sapienza", Roma, Giovedì 28 gennaio 2016.

\*\* Professore associato di diritto costituzionale italiano e comparato – "Sapienza" Università di Roma.

<sup>1</sup> A. Cygan, *Accountability, Parliamentarism and Transparency in the EU: The Role of National Parliaments*, Cheltenham, Edward Elgar, 2013, pp. 34 ss.; K. Auel, O. Rozenberg, A. Tacea, *To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments*, in *West European Politics* 2015, pp. 282-304.

<sup>2</sup> K. Auel, T. Christiansen, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in *West European Politics* 2105, pp. 261-281.

Le riforme introdotte dal Trattato di Lisbona per coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo sono state oggetto di studio e di approfondimento da parte della dottrina, la quale non ha mancato di evidenziarne i limiti ed ha sottolineato la persistente marginalità in cui si trovano i parlamenti nazionali di fronte a situazioni difficili, come, ad esempio, quella della crisi dell'eurozona. La stessa dottrina ha anche avanzato diverse proposte dirette a rendere più incisivo il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea sia attraverso un miglioramento dei meccanismi esistenti, sia aggiungendo nuovi strumenti. In particolare, è stato suggerito in primo luogo un rafforzamento della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione Europea (*Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs* - COSAC) al fine di rendere più incisiva l'azione di tale organismo sul funzionamento delle istituzioni europee; in secondo luogo l'introduzione di una Assemblea composta dai deputati nazionali della area euro e da quelli del parlamento europeo; e infine, l'avvio a Bruxelles di un *forum* permanente per i parlamenti nazionali dell'Eurozona <sup>3</sup>.

## 2. Ruolo dei parlamenti e proposte di riforma

In questa sede mi limiterò ad esaminare le proposte di riforma che sono state avanzate non già dalla dottrina, ma dagli stessi parlamenti al fine di rendere la propria azione più efficace in Europa e di incentivare le forme di cooperazione interparlamentare. Al riguardo risultano particolarmente interessanti, sotto diversi profili, i rapporti presentati nel 2014 dal *Folketing* danese, dalla *House of Lords* britannica e dalla Camera dei Rappresentanti olandese. Essi appaiono emblematici della peculiare lettura degli affari europei elaborata dalle singole nazioni e, al di là delle differenze di contenuto, rappresentano un pratico esempio di cooperazione interparlamentare. La loro stesura ha comportato, infatti, continui contatti tra le assemblee – e non solo tra le tre coinvolte – sia durante gli incontri della COSAC – ad esempio nell'ambito della conferenza sul ruolo dei parlamenti nazionali svoltasi a Vilnius nell'ottobre 2013 –, sia attraverso videoconferenze e scambi di idee tra i funzionari e i parlamentari che sono stati ascoltati nel corso delle inchieste. Una collaborazione e uno scambio di idee rese evidenti dal fatto che molte delle conclusioni a cui giungono i rapporti sono simili. Infine, i tre rapporti si segnalano per il diverso stile e la diversa dimensione dei testi, più snello e agile quello danese, più lungo e strutturato quello britannico, più informale, infine, quello olandese <sup>4</sup>.

<sup>3</sup> V. Knutelská, *Cooperation among National Parliaments: An Effective Contribution to EU Legitimation?*, in *Practices of Inter-Parliamentary Coordination in International Politics: the European Union and Beyond*, B. Crum, J. E. Fossum (eds.), Colchester, ECPR Press, 2013, pp. 35 ss. Bruxelles Think Tank Dialogue – EuropeanVoice, *Legitimising EU Policymaking: What Role for National Parliaments?* Discussion Papers for Session 1 of the BTDD 2014 jointly organised by the Bertelsmann Stiftung, the European Policy Centre (EPC) and the Centre for European Policy Studies (CEPS), prepared by C. Stratulat, J. A. Emmanouilidis, T. Fischer, B. Stiftung, S. Piedrafita, p. 6; A. Esposito, *La cooperazione interparlamentare: principi, strumenti e prospettive*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 133 ss.; A. Cygan, *Accountability ...*, cit., pp. 173 ss.

<sup>4</sup> L'informalità può essere colta ad esempio nel fatto che il rapporto, per evidenziare la necessità che il parlamento intervenga in modo tempestivo, ha citato il pensiero del calciatore Johan Cruyff il quale aveva affermato: 'You only have one moment to be on time – otherwise you're either too early or too late.'

I rapporti si comprendono meglio alla luce delle specifiche caratteristiche di ognuna delle tre assemblee. Come noto la letteratura comparata offre diversi modelli di classificazione dei parlamenti nazionali in funzione del loro rapporto con l'Europa. Infatti, al di là di alcuni elementi comuni, come la presenza diffusa di una commissione per gli affari europei e del controllo che viene operato sul governo, le assemblee dei 28 Paesi hanno individuato al loro interno soluzioni peculiari e differenti per la gestione della "materia europea". Ne sono derivate quindi molteplici classificazioni proposte dalla dottrina che si incentrano sulle modalità di controllo sull'esecutivo [ed in proposito, come noto, si distinguono i Paesi in cui è presente un mandato conferito al governo, giuridicamente (Danimarca) o politicamente vincolante (Estonia, Finlandia, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia Slovenia, Svezia), quelli in cui si prevede la riserva di esame parlamentare espressa da una risoluzione della Camera (Regno Unito) o da circolari del Primo Ministro (Italia) <sup>5</sup>]; sulla possibilità dei parlamentari di avere accesso alle informazioni e alla documentazione proveniente dall'Europa e di riuscire a elaborarla in modo utile; sulla capacità delle assemblee di influenzare il *policy making*; sul numero di riunioni delle commissioni per gli affari europei o, più in generale, sul ruolo ricoperto dalle assemblee <sup>6</sup>. Altri studi hanno poi suggerito di prendere in considerazione anche ulteriori elementi, quali l'influenza del parlamento negli affari interni o la presenza di partiti euroscettici, ritenendo che tali fattori contribuirebbero a influenzare il peso del parlamento nazionale in Europa <sup>7</sup>.

L'utilizzo dei diversi indicatori ha permesso la suddivisione dei Paesi secondo molteplici criteri, ma con un generale riconoscimento di quelli forti (Danimarca, Svezia, Finlandia, Germania, Olanda Austria), deboli (Grecia, Malta, Cipro, Portogallo, Spagna) o intermedi (Belgio, Lussemburgo, Francia, Italia e Regno Unito).

In relazione alle riforme e al peso delle singole assemblee un recente studio ha, poi, mostrato come sia poco avvertita l'esigenza di promuovere ulteriormente il peso dei parlamenti nazionali in Europa <sup>8</sup>. Sotto questo profilo, allora, è possibile suddividere i Paesi in quattro differenti gruppi: 1) quelli che non desiderano affatto promuovere il ruolo dei parlamenti, perché ritengono che i poteri attualmente attribuiti siano adeguati e soprattutto che spetti al governo svolgere il compito principale in materia di affari europei (Belgio, Bulgaria Cipro, Francia); 2) quelli che ritengono che il parlamento nazionale abbia già una forte influenza (Finlandia, Germania, Austria, Lettonia, Lituania Slovenia); 3) quelli che preferiscono rinviare ogni decisione quando saranno chiari gli effetti delle riforme introdotte con il trattato di Lisbona (Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Grecia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia, Malta). 4)

<sup>5</sup> F. Bruno, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 51 ss.

<sup>6</sup> K. Auel, O. Rozenberg, A. Tacea, *Fighting Back? And, If So, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in Eu Affairs*, in *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), Basingstoke, New York, Palgrave Macmillan, 2015, pp. 60-93; N. Lupo, *I poteri europei dei parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella, N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 101 ss.; A. Buzogány, *Learning from the best? Interparliamentary networks and the Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making*, in *Practices of Inter-Parliamentary ...*, B. Crum, J. E. Fossum (eds.), cit., pp. 17-32.

<sup>7</sup> K. Auel, O. Rozenberg, A. Tacea, *To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments*, in *West European Politics* 2015, pp. 282-304.

<sup>8</sup> V. Pertusot, *EU Reform: Mapping out a State of Flux*, Ifri, 2015.

infine quelli che sono favorevoli al conferimento di un ruolo maggiore e hanno avanzato le proposte oggetto del nostro studio.

### 3. Il rapporto del *Folketing* danese

Il primo rapporto è quello pubblicato nel gennaio 2014 dalla Commissione per gli affari europei del parlamento danese dal titolo *Twenty-Three Recommendations to Strengthen the Role of National Parliaments in a Changing European Governance*.

Come noto il *Folketing* danese, assemblea monocamerale, rappresenta uno dei modelli di parlamento forte negli affari europei per quanto riguarda sia la formazione degli atti comunitari sia il controllo della politica governativa. La commissione per gli affari europei e più di recente anche le altre commissioni parlamentari e la stessa assemblea nel suo *plenum* riescono ad effettuare un controllo incisivo e uno scrutinio efficace sulla documentazione proveniente dall'Europa. Il Parlamento danese ha adottato il meccanismo del mandato che lo ha reso uno dei paesi ritenuti più forti nel controllo degli affari europei e anche un archetipo per le altre nazioni<sup>9</sup>. Il *Folketing*, inoltre, ha cercato di favorire la cooperazione interparlamentare sia istituendo per primo una propria rappresentanza a Bruxelles, già nel 1991, sia favorendo il rafforzamento e il buon funzionamento della COSAC, sia contribuendo attivamente alla nascita della Conferenza prevista dall'art. 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria, a cui partecipano i rappresentanti delle commissioni competenti dei parlamenti nazionali e del Parlamento europeo per discutere le politiche di bilancio e quelle economiche. Emblematico di questo ruolo assunto dal Parlamento danese appare il fatto che esso è stato il promotore della prima procedura di *Yellow card* (Monti II) assumendo così un ruolo che la dottrina ha definito di "strategic coordinator"<sup>10</sup>.

Il documento presentato dal *Folketing* è snello, di sole 11 pagine, ed evidenzia fin da subito il peso che i danesi attribuiscono al lavoro congiunto dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo per rendere l'Unione veramente responsabile e democratica. Un obiettivo che – a detta dei danesi – può essere raggiunto soprattutto attraverso la cooperazione interparlamentare, definita "key in this regard".

Le 23 raccomandazioni presentate sono raggruppate secondo 4 macro obiettivi: 1) rendere i parlamenti nazionali attori del *decision-making* europeo; 2) migliorare il controllo di sussidiarietà; 3) migliorare la *governance* economica alla luce dell'incremento dei poteri

<sup>9</sup> F. Bruno, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, cit., pp. 59 s; I. Cooper, *The Nordic Parliaments' Approaches to the EU Strategic Coordinator, Comprehensive Scrutinizer Reluctant Cooperator and Outside-Insider*, *Arena Working Paper* 1 March 2015; M. Buskjoer Christensen, *The Danish Folketing and EU Affairs: Is the Danish Model of Parliamentary Scrutiny Still Best Practice?*, in *The Palgrave Handbook...*, C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), cit., p. 275; A. Buzogány, *Learning From the Best? Interparliamentary Networks and the Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making*, in *Practices of Inter-Parliamentary ...*, B. Crum, J. E. Fossum (eds.), cit. pp. 33-49; *Denmark and the European Union*, L. Miles, A. Wivel (eds.), London, Routledge, 2014; I. Cooper, *The Nordic Parliaments and the EU*, in *The nordic countries and the European Union: still the other European community?*, C. Howard Grøn, P. Nedergaard, A. Wivel (eds.), Routledge, London, 2015, pp. 104-121.

<sup>10</sup> I. Cooper, *The Nordic...*, cit., pp. 108 ss.

dell'Unione nel settore; 4) rafforzare la cooperazione interparlamentare. Tutti obiettivi che – come vedremo – sono presenti anche negli altri rapporti.

Per raggiungere il primo obiettivo il *Folketing* propone diverse soluzioni, come quella di assegnare ai parlamenti un potere che vada al di là del controllo di sussidiarietà e che sia di impulso legislativo: a tal fine sposa la proposta, sostenuta anche dalla COSAC, di introdurre, a fianco delle *Yellow* e *Orange Cards*, una *Green Card* per conferire ad almeno 1/3 dei parlamenti nazionali il diritto di invitare la Commissione europea a presentare una proposta legislativa o ad emendarne una già esistente. Il *Folketing* ritiene anche necessario rafforzare il dialogo politico tra Commissione Europea e parlamenti nazionali e propone l'introduzione a livello europeo degli strumenti tipici del rapporto tra governi e parlamenti nazionali, quali le interrogazioni scritte e orali che i singoli parlamenti dovrebbero poter indirizzare alla Commissione Europea. Una ulteriore idea è poi quella di rendere la *Annual Work Programme* della Commissione uno strumento utile per individuare le proposte di interesse comune e coordinare i lavori.

Il secondo macro obiettivo è quello diretto a migliorare il controllo di sussidiarietà. In proposito il parlamento danese ha evidenziato come sia molto limitato il periodo di 8 settimane concesso ai parlamenti per effettuare tale esame e pertanto sia necessario che questo avvenga immediatamente, anche prima della adozione della proposta da parte della Commissione, al fine di favorire un “better and earlier coordination between national parliaments”. Così tra l'altro, propone lo scambio delle *best practices* tra le assemblee in relazione all'invio dei pareri motivati e suggerisce di far stilare ai parlamenti una lista di priorità condivise sulla base dell'annuale *work programme* della Commissione.

Quattro le proposte dedicate poi al terzo obiettivo, quello della *governance* economica alla luce dell'incremento dei poteri dell'Unione nel settore, realizzatosi negli ultimi anni. A parere del *Folketing* è necessaria una cooperazione tra i parlamenti nazionali con lo scopo di migliorare le procedure di controllo e di garantire forme di adeguata responsabilità degli esecutivi per conferire democraticità al sistema e attribuire alla COSAC ulteriori competenze in tale settore. Il parlamento danese suggerisce agli altri parlamenti di introdurre un *National semester* che andrebbe a coincidere con il semestre europeo e che consentirebbe ai deputati di disporre di uno strumento di controllo sul governo in relazione al coordinamento delle politiche economiche a Bruxelles. Il parlamento danese propone, inoltre, di consentire ad una rappresentanza dei parlamenti nazionali di partecipare agli incontri del Consiglio europeo, prendere parte alle discussioni e al contempo invitare il presidente del Consiglio europeo agli incontri della COSAC in modo da confrontarsi con i deputati e rispondere alle loro domande.

Il quarto obiettivo è quello della cooperazione interparlamentare. Si tratta di un punto che ritroviamo anche negli altri due rapporti con proposte per più versi analoghe. Il parlamento danese riconosce che il numero delle conferenze interparlamentari e degli incontri è aumentato negli ultimi anni e che la cooperazione è stata rafforzata soprattutto in materia di affari esteri e sicurezza e nelle questioni economiche e finanziarie. A parere del parlamento danese – ma anche degli altri due – è tuttavia opportuno introdurre strumenti e forme di collaborazione più funzionali e pratici rispetto alle attuali conferenze interparlamentari. È



opinione condivisa dai tre Paesi, infatti, che queste ultime manchino di praticità e dovrebbero essere affiancate da più frequenti incontri su piccola scala e da contatti informali tra i deputati, soprattutto in base alle specializzazioni dei singoli. La maggiore cooperazione tra piccoli gruppi di parlamentari nazionali (non solo di quelli presenti nei comitati specializzati) ed europei potrebbe innalzare la qualità delle procedure di controllo ed aumentare il coinvolgimento dei singoli deputati nelle questioni europee. Così la proposta 21 prevede che i comitati parlamentari specializzati nelle questioni europee si riuniscano in piccoli gruppi composti anche da deputati europei per discutere argomenti specifici; la proposta 22 suggerisce che i comitati parlamentari nazionali invitino i deputati del parlamento europeo, relatori di singole proposte legislative, a illustrarle; la 23 – l'ultima dell'elenco – rimarca la necessità che i deputati europei siano in contatto con i parlamenti nazionali e li tengano informati, anche “on an informal basis”, sull'andamento dei negoziati, in un trologo sulle diverse questioni.

Il parlamento danese esprime anche la volontà, che peraltro risulta condivisa dagli altri due rapporti, di rendere più efficiente la COSAC migliorandone la gestione e la pianificazione dei suoi lavori al fine di assicurarne la continuità, allo scopo di trasformarla in una sede in cui discutere le questioni istituzionali e le principali proposte legislative, anche in una fase embrionale, favorire lo scambio di informazioni tra le commissioni specializzate dei diversi parlamenti e il Parlamento europeo, rendere più efficace lo scrutinio delle proposte legislative europee a livello nazionale e contribuire così alla costruzione di una Europa responsabile democraticamente. Proposte dirette a ottimizzare i lavori sono estese anche da un canto alla Conferenza interparlamentare sulla Politica estera e di sicurezza comune (CFSP- *Conference*) - istituita dietro indicazione della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione e composta da deputati sia dei parlamenti nazionali che di quello europeo – dall'altro alla Conferenza prevista dall'art. 13 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'unione economica e monetaria. Sul punto il rapporto del *Folketing* afferma che, pur trattandosi di due conferenze di recente istituzione e ancora in via di perfezionamento, appare comunque opportuno strutturarle fin da ora in modo da renderle strumenti snelli in grado di fornire un aiuto concreto.

#### 4. Il rapporto dell'*House of Lords European Union Committee*

Molte delle conclusioni presenti nel rapporto del *Folketing* si ritrovano in quello redatto dall'*House of Lords European Union Committee* nel marzo del 2014 dal titolo *The Role of National Parliaments in the European Union (House of Lords European Union Committee 9th Report of Session 2013–14)*.

Il rapporto deriva da un'inchiesta sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea aperta nel luglio 2013, inchiesta che nasceva dalla volontà di comprendere come i parlamenti nazionali potessero contribuire a migliorare il funzionamento dell'Unione e a svolgere il ruolo loro riconosciuto dai trattati. Si trattava dunque di una riflessione che non si poneva in nessun modo l'obiettivo di proporre riforme ai trattati, ma solo di dare piena attuazione a

quanto stabilito dagli stessi: “Much more could be achieved, within the existing Treaty structure” ha affermato, infatti, il *report* che ha evidenziato come tale tema fosse meramente legato alla volontà dei singoli parlamenti (“a matter for the will of parliamentarians”; “Important improvements should be secured through the autonomous action of national parliaments, and through actions collectively agreed between the national parliaments, the Commission, the Council and the European Parliament where relevant”). Una impostazione che sottende e riafferma – come evidente – la concezione britannica della sovranità del Parlamento. Ed emblematico risulta anche il fatto che l’inchiesta sia stata condotta dalla Camera dei Lords, la quale – fin dall’ingresso del Regno Unito nella Comunità Europea – si è distinta come una delle Camere più attive in materia di Europa, intervenendo anche attraverso la pubblicazione di rilevanti rapporti <sup>11</sup>.

Il parlamento del Regno Unito, al pari di quello danese, pur in assenza di un mandato vincolante sulle questioni europee, riesce a svolgere un ruolo incisivo nelle questioni europee anche per la complementarietà del lavoro svolto dalle due Camere.

Il rapporto dei Lords – come dicevamo – è frutto di una ricca collaborazione interparlamentare: in particolare hanno contribuito sia gli esponenti delle assemblee di altri 19 Paesi, sia lo stesso parlamento europeo, attraverso la presentazione di memorie e documenti.

Il *report* ha proposto alcune soluzioni pratiche dirette a migliorare il coinvolgimento dei parlamenti nazionali nella formulazione e nell’implementazione delle politiche europee. I campi di intervento principali individuati dai Lords sono cinque e riecheggiano quelli individuati dal *Folketing*: 1) il controllo che i singoli parlamenti devono svolgere a livello nazionale; 2) il dialogo tra i parlamenti e l’Unione Europea; 3) una maggiore efficienza nel controllo di sussidiarietà; 4) la cooperazione interparlamentare; 5) la *governance* economica.

1) Sul primo punto l’*House of Lords European Union Committee* ha rimarcato l’importanza del controllo parlamentare che ogni Paese deve svolgere sulle questioni europee a livello nazionale, secondo le proprie regole. Tuttavia le differenze previste dalle diverse prassi parlamentari non dovrebbero mai spingersi fino al punto di non garantire la responsabilità del governo in materia europea di fronte alle assemblee nazionali. La Camera dei Lords ritiene allora necessaria la massima collaborazione tra i parlamenti e l’osservazione e la condivisione delle *best practices*. A tal fine il rapporto reputa che la COSAC debba svolgere un compito fondamentale nel diffondere e far circolare tra i parlamenti le diverse modalità di scrutinio.

2) Il secondo punto riguarda il dialogo politico che deve essere attivato tra i parlamenti e la Commissione europea nell’ottica di un maggior coinvolgimento dei primi nella elaborazione

<sup>11</sup> D. Shell, *The House of Lords and the European Community: the Evolution of Arrangements for Scrutiny*, in *Westminster and Europe. The Impact of the European Union on the Westminster Parliament*, P. Giddings, G. Drewry (eds.), Basingstoke, Macmillan Press, 1996, pp. 94 ss.; G. Mazzei, *La partecipazione dei parlamenti nazionali al processo legislativo europeo. Il modello britannico e il modello francese*, in *federalismi.it* 21/2012, pp. 1-17; P. J. Birkinshaw, *European Public Law. The Achievement and the Challenge*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2014, pp. 325 ss., 347 ss.; A.J. Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Legislation*, The Hague, Kuwer Law International, 1998, pp. 129 ss; M. Russel, *The Contemporary House of Lords. Westminster Bicameralism Revived*, Oxford, OUP, 2014, pp. 211 ss.

e attuazione del diritto europeo. Sul tema i Lords condividono l'opinione del *Folkeeting* e hanno evidenziato come sia necessario riconoscere ai parlamenti un maggior ruolo nella fase pre legislativa di definizione delle politiche europee. Si tratta di un compito che conferirebbe ai parlamenti un ruolo "proactive", in particolare attraverso la costituzione di gruppi di "like-minded national parliaments" che agiscano insieme al fine di partecipare in modo fattivo alle iniziative politiche europee. In tal modo i parlamenti non dovrebbero limitarsi a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche divenire parti attive nel processo legislativo. Secondo le indicazioni dei Lords la Commissione dovrebbe impegnarsi a portare avanti le posizioni dei parlamenti nazionali nell'ambito del dialogo politico anche con l'obiettivo di ridurre l'emanazione di pareri motivati ("reasoned opinions"). Le proposte dei parlamenti nazionali dovrebbero, poi, essere raccolte in appositi documenti e ricevere risposta entro tre mesi.

Al pari del *Folkeeting* i Lords sono poi favorevoli all'introduzione di una *Green Card* che conferisca ai parlamenti il potere di impulso legislativo o di emendamento della legislazione esistente, senza arrivare a conferire loro il potere di iniziativa legislativa, che comporterebbe una necessaria revisione degli esistenti Trattati. La *Green Card* dovrebbe comportare un obbligo per la Commissione di prendere in considerazione la proposta, motivando l'eventuale rigetto. Vedremo come tale proposta sia stata di recente sperimentata.

3) In relazione alla maggiore efficienza del controllo di sussidiarietà, il Comitato dei Lords ha riconosciuto i meriti, ma soprattutto i limiti, della procedura del cartellino giallo e ha pertanto formulato alcune proposte dirette a renderla più efficace. In primo luogo rendendo più funzionale la procedura della *reasoned opinion* ad esempio attraverso l'estensione del controllo anche al principio di proporzionalità, in particolare concedendo ai parlamenti un periodo più lungo (12 o 16 settimane invece delle attuali 8) per l'esame della documentazione, dando loro la possibilità di intervenire anche nel corso del procedimento legislativo, rafforzando la forza cogente della *Yellow Card* per il Consiglio e per la Commissione, migliorando la qualità degli "explanatory memorandums on subsidiarity", riducendo – infine - il numero minimo di Paesi necessario per emanare la *Yellow Card*.

4) Di particolare interesse, e in linea con quelle avanzate dal *Folkeeting*, sono, poi, le proposte dell'*House of Lords European Union Committee* relative alla cooperazione interparlamentare. Anche i Lords hanno individuato alcune soluzioni dirette ad incrementarla nella convinzione che i parlamenti nazionali da un canto e quello dell'Unione dall'altro abbiano da svolgere un ruolo vitale e complementare, condividendo informazioni e discutendo le "key policies". Nel rispetto del principio della sovranità parlamentare i Lords affermano che costituisce un punto di forza dell'Unione il fatto che ogni parlamento nazionale agisca in modo indipendente, rispettando la realtà presente in ogni Stato e la volontà dei cittadini ("It is a strength of the Union that each national parliament acts independently, reflecting the situation of each Member State and the views of its citizens", ha affermato).

La cooperazione interparlamentare diviene allora nella lettura della Camera dei Lords uno strumento di forza soprattutto dei singoli parlamenti nazionali. In questa ottica il



miglioramento di detta cooperazione può essere affidato in particolare ad interventi diretti a migliorare il funzionamento della COSAC, ad esempio introducendo specifici argomenti di dibattito, nominando una presidenza di maggior durata, creando gruppi di lavoro specifici e gruppi di rappresentanti dei comitati parlamentari sulle questioni europee. Inoltre, la Camera dei Lords ha condiviso quanto proposto dal *Folketing* in merito all'intervento della *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs* e al suo contributo nella diffusione tra i parlamenti nazionali delle informazioni e delle *best practices* utilizzate nel controllo interno sulle questioni europee.

I Lords hanno, poi, auspicato che la cooperazione interparlamentare venga svolta ad ampio raggio, riguardi cioè tutte le materie, comprese quelle economiche e finanziarie, e coinvolga i parlamenti di tutti i Paesi dell'Unione. Anche sul punto le osservazioni del *report* prospettano l'introduzione di strumenti sostanzialmente simili a quelli suggeriti dal *Folketing*, quali la maggior condivisione di informazioni, l'avvio di dibattiti sulle questioni politiche più importanti, il potenziamento della piattaforma IPEX, il sostegno dei contatti tra i comitati dei parlamenti nazionali e quelli del Parlamento europeo, soprattutto sulle tematiche di comune interesse, da favorire anche attraverso l'uso di videoconferenze. Inoltre i Lords hanno riconosciuto un ruolo importante anche per i partiti politici, i quali possono contribuire fattivamente a veicolare in Europa le informazioni.

5) L'ultimo settore è, infine, quello relativo alla *governance* economica e finanziaria, settore dove – secondo il comitato dei Lords – è necessario incrementare il ruolo dei parlamenti nazionali.

I Lords erano già intervenuti sul tema pubblicando, nel febbraio 2014, il rapporto *Genuine Economic and Monetary Union and the implications for the UK (8th report, Session 2013–14, HL Paper 134)*. Essi affermano che la crisi dell'eurozona ha contribuito a mettere ancora più in rilievo il problema del *deficit* di democrazia presente in Europa di fronte ad un incremento dei poteri di alcune delle istituzioni europee, in particolare la Commissione e la Banca centrale. Anche in tale settore, quindi, il parlamento europeo può svolgere un ruolo fondamentale nel rendere le altre istituzioni responsabili, affiancato dai parlamenti nazionali i quali, a tutt'oggi, rivestono un ruolo marginale nel settore. La maggior cooperazione interparlamentare auspicata dalla Camera alta del parlamento britannico, allora, deve necessariamente estendersi anche al settore economico e deve essere realizzata conferendo alle assemblee il potere di “scrutinising the economic and financial policies of their national governments”. Si tratta di una competenza che per sua natura non può essere esercitata solo dal parlamento europeo, ma anche dai parlamenti nazionali i quali devono essere in grado di intervenire e controllare tutte le scelte economiche al fine di garantire il rispetto del principio democratico.

I Lords si oppongono alla proposta di istituire un sotto comitato del parlamento europeo che riunisca solo i Paesi dell'area euro, il quale potrebbe correre il rischio di accentuare le divisioni tra gli Stati membri e di favorire scelte che, sebbene relative in via esclusiva all'eurozona, avrebbero l'effetto di condizionare anche tutti gli altri.

.

## 5. Il rapporto della *Tweede Kamer* dei Paesi Bassi

Come dicevamo, molti degli aspetti trattati nei due primi rapporti si ritrovano in quello presentato dalla Camera dei Rappresentanti dei Paesi Bassi dal titolo *Ahead in Europe. On the role of the Dutch House of Representatives and national parliaments in the European Union Final report, Rapporteurship on 'Democratic legitimacy' Final version 9 May 2014*).

Bisogna ricordare che il parlamento olandese nel tempo è divenuto uno dei più efficienti in Europa sia nel controllo del governo nazionale, sia nell'impegno attivo nel *decision making* europeo<sup>12</sup>. Un ruolo che è andato crescendo anche perché, a seguito del no al referendum nel 2005<sup>13</sup>, i Paesi Bassi hanno voluto rafforzare il peso dell'assemblea negli affari europei attraverso l'istituzione di comitati responsabili per il controllo delle proposte europee nei diversi settori di competenza nonché attraverso il potenziamento, a partire dal 2007, dello staff amministrativo a servizio dell'*European Affairs Committee* (EAC). Inoltre, ha contribuito a potenziare il ruolo di controllo dell'Assemblea l'introduzione della *parliamentary scrutiny reserve*, secondo la quale entro due mesi dalla pubblicazione di una proposta legislativa da parte della Commissione europea il *Tweede Kamer* (ma anche l'*Eerste Kamer*) può chiedere al governo di non prendere una decisione irreversibile durante i negoziati a Bruxelles. La *scrutiny reserve* è determinata dalla Camera nel suo *plenum*. La decisione non è vincolante ma di grande valore politico.

Anche la Camera dei Rappresentanti, al pari di quanto espresso dai Lords, ritiene che le riforme proposte non abbiano bisogno di alcuna modifica dei Trattati. Pur nella condivisione della maggior parte delle idee già espresse nei primi due documenti, il rapporto dei Paesi Bassi se ne differenzia per l'impostazione generale: esso è, infatti, rivolto soprattutto all'interno, dato che si pone l'obiettivo principale di migliorare la propria già elevata efficienza in materia di Unione, e potenziare la propria influenza nel *decision making* europeo, attraverso un uso migliore degli strumenti parlamentari, intervenendo soprattutto nella fase iniziale del processo legislativo europeo. Tale ultimo obiettivo era stato già espresso in un rapporto pubblicato nel 2002, dal titolo *On time is too late*, nel quale la Camera olandese aveva affermato che il Parlamento doveva essere coinvolto nella prima fase dell'*European decision-making* in modo da incidere sulla formulazione del progetto.

Il rapporto si sofferma a lungo sulla cooperazione interparlamentare che, al pari di quanto abbiamo visto essere stato definito dal documento della Camera dei Lords, viene letta – in un paragrafo intitolato: “Strength through cooperation” – come uno strumento per accrescere soprattutto il ruolo del parlamento nazionale. Un singolo parlamento nazionale – afferma il rapporto – può svolgere un ruolo molto limitato nell'*European decision-making*, ma lavorando con gli altri, “one's own parliament becomes stronger”.

Tuttavia, forse anche differenziandosi dai due rapporti esaminati in precedenza, quello redatto dal parlamento olandese appare più lucido nell'evidenziare anche le profonde differenze e le contrapposte attitudini esistenti tra i parlamenti.

<sup>12</sup> E. Mastenbroek (et al.), *Engaging with Europe. Evaluating national parliamentary control of EU decision making after the Lisbon Treaty*, Institute for Management Research, Radboud University Nijmegen, 2014.

<sup>13</sup> A. L. Hogenauer, *The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny*, in *The Palgrave Handbook...*, C. Heffler, C. Neuhold, O. Rozenberg, J. Smith (eds.), cit. p. 252.

Sulla scia di quelle formulate dagli altri due Stati appaiono invece le proposte avanzate dai Paesi Bassi in merito all'incremento sia dei contatti interparlamentari, sia dei rapporti tra deputati e di funzionari competenti nell'attivazione della *yellow card procedure* sia del numero di incontri informali tra deputati interessati alle stesse materie. A tal proposito il testo critica il fatto che le delegazioni presenti alle riunioni della COSAC non abbiano un mandato e, per rendere più efficiente il lavoro della *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs*, suggerisce di istituire al suo interno un gruppo composto dai presidenti dei comitati parlamentari per gli affari europei. Convinta del fatto che 'the Commission does not have a monopoly on good ideas' anche la Camera dei Rappresentanti approva l'idea della *Green Card* che, se condivisa dalla maggioranza dei parlamenti nazionali, dovrebbe essere presa in considerazione dalla Commissione.

Il parlamento dei Paesi Bassi giudica invece di difficile attuazione la proposta del "cartellino rosso" (*red card*) sponsorizzata soprattutto dal partito conservatore britannico.

## 6. *Red e Green Cards*

Come abbiamo visto i rapporti dei tre parlamenti fin qui illustrati presentano diversi aspetti comuni e si caratterizzano per il fatto di contenere molteplici proposte che potrebbero essere attuate senza bisogno di particolari modifiche dei Trattati europei. Non tutti gli Stati membri ritengono tuttavia necessario o urgente intervenire per rilanciare il ruolo dei parlamenti nazionali in Europa, né introdurre ulteriori forme di cooperazione interparlamentare.

Tuttavia bisogna ricordare che, di recente, anche grazie al dibattito sollevato dalla pubblicazione di questi tre rapporti, si è discusso in relazione al conferimento di nuovi strumenti nelle mani dei parlamenti, vale a dire quelli c.d. delle *red* o *green cards*, a fianco delle esistenti procedure del cartellino giallo e arancione.

Per quanto riguarda la *red card* bisogna ricordare che, tra le richieste avanzate da Cameron nella lettera inviata a Tusk nel novembre 2015, il Premier britannico aveva proposto, al fine di tutelare il fondamentale ruolo dei parlamenti nazionali come guardiani della democrazia, l'introduzione della *red card* che avrebbe dovuto svolgere soprattutto una funzione interdittiva, dato che doveva permettere alle assemblee di bloccare le proposte legislative non gradite, sempre rispettando il principio "Europe where necessary, national where possible". Nell'accordo raggiunto il 19 febbraio 2016 sul *new settlement* del Regno Unito in Europa è stata prevista l'introduzione di una nuova procedura che concederà 12 settimane di tempo alle singole assemblee per emanare un parere motivato (*reasoned opinion*) nell'ipotesi in cui si ritenga che il progetto violi il principio di sussidiarietà. Se tale *reasoned opinion* è sostenuta da più del 55% dei voti assegnati ai parlamenti nazionali (vale a dire 16 paesi) si svolgerà una "comprehensive discussion" nell'ambito del Consiglio in cui si dovrà tenere conto dei rilievi mossi. Non è stato quindi concesso il potere di porre il veto auspicato da Cameron (tanto che i commentatori politici hanno ribattezzato lo strumento "*pink card*" per evidenziare che il suo potenziale risultava sbiadito rispetto alle intenzioni del Primo Ministro), ma una procedura che concede più tempo (12 settimane e non 8) rispetto a quella del cartellino giallo

e che sarà attivata all'interno del Consiglio e non della Commissione. L'attuazione del *new settlement* britannico è legato all'esito del risultato referendario del *Brexit* del 23 giugno prossimo.

Di tutt'altra natura risulta poi il progetto di conferire ai Parlamenti nazionali un potere di impulso legislativo attraverso la *green card* sulla quale gli Stati membri hanno espresso posizioni diverse e opinioni differenti soprattutto in relazione alle corrette modalità della loro attuazione. Si tratta di una proposta che ha ottenuto anche l'avallo della COSAC, la quale, nel maggio 2015, ha chiesto di dar vita ad un gruppo di lavoro in materia. Sull'argomento i dubbi espressi riguardano da un canto in generale l'opportunità della sua introduzione, dato che Paesi come la Finlandia, la Germania e Svezia ritengono che i parlamenti debbano limitarsi al controllo delle attività dei rispettivi governi <sup>14</sup>. Dall'altro se l'eventuale introduzione debba avvenire attraverso una modifica dei Trattati.

Si deve ricordare, comunque, che il *Lords European Union Committee*, nel mese di luglio 2015, ha emanato la sua prima *green card* nella quale ha richiesto alla Commissione europea di intervenire per limitare lo spreco alimentare all'interno dell'Unione <sup>15</sup>. Si tratta di un'iniziativa con ogni evidenza priva di fondamento giuridico, ma di grande significato politico, e che è stata sostenuta da 15 Paesi (Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica Ceca, Francia Assemblea Nazionale e Senato, Ungheria, Italia (Senato), Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Regno Unito) i quali hanno sottoscritto la lettera inviata al presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker.

L'iniziativa della *green card* sembra avere avuto gli effetti sperati, dato che, nel novembre 2015, la Commissione ha risposto affermando che avrebbe tenuto in considerazione quanto sostenuto dai parlamenti, e – all'inizio di dicembre – in uno dei progetti previsto nel nuovo pacchetto di misure per l'economia circolare fondato sul recupero, il riciclo dei rifiuti e la condivisione, si è posta l'obiettivo di ridurre entro il 2030 lo spreco alimentare.

## 7. Conclusioni

Si può allora dire, in conclusione, che i tre rapporti sottolineano l'esigenza di migliorare la cooperazione interparlamentare e salvaguardare al contempo la sovranità dei parlamenti nazionali: idea quest'ultima particolarmente sostenuta nei testi britannico e olandese. I documenti considerano il miglioramento della cooperazione interparlamentare come uno strumento per accrescere il ruolo delle singole assemblee, al fine di salvaguardare la loro sovranità e – grazie al lavoro congiunto dei parlamenti nazionali e del parlamento europeo – rendere l'Unione veramente responsabile e democratica. Un obiettivo che – come abbiamo visto – può essere raggiunto attraverso il potenziamento dell'azione della COSAC, l'introduzione di nuovi strumenti di cooperazione interparlamentare, come la creazione di

<sup>14</sup> K. Borońska-Hryniewiecka, *The 'Green Card' Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs*, in *PISM Bulletin*, no. 41 (773), 23 April 2015.

<sup>15</sup> House of Lords, *Lords EU Committee Issues First Ever 'Green Card*, 22 July 2015.

gruppi più specializzati, la possibilità di intervenire nella fase iniziale del *decision making*, il miglioramento della *yellow card*, l'introduzione della *green card*.

Anche se formulate da paesi tendenzialmente euroscettici (l'esito del referendum del Regno Unito potrebbe avere conseguenze rilevanti per l'intera Unione), le proposte avanzate dai tre Paesi potrebbero contribuire a trasformare il rapporto tra parlamenti nazionali e Unione europea in un gioco a somma positiva nel quale, quindi, il guadagno di tutti i partecipanti potrebbe superare le perdite.